Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2015–2016

# 34 215 EU-voorstel: Europese Migratieagenda COM(2015)240[1]

Y

## VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 augustus 2016

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad[2] heeft op 28 juni 2016 de Commissiemededeling over de externe dimensie van migratie in behandeling genomen en heeft besloten in schriftelijk te treden.[3]
Naar aanleiding daarvan is op 15 juli 2016 een brief gestuurd aan de Minister van Buitenlandse Zaken.

De Minister heeft op 19 augustus 2016 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad,
Van Dooren

[1] Zie dossier E150010 op www.europapoort.nl.
[2] Samenstelling:
Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) *(vice-voorzitter)*, Knip (VVD), Beuving (PvdA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) *(voorzitter)*, Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP).
[3] Commissiemededeling over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda (COM(2016)385), zie Edossier **E160022** op www.europapoort.nl.

kst-34215-Y
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

## BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD

Aan de Minister van Buitenlandse Zaken

Den Haag, 15 juli 2016

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft op 28 juni 2016 de Commissiemededeling over de externe dimensie van migratie in behandeling genomen en heeft besloten in schriftelijk te treden.[4] De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben de volgende opmerkingen en vragen bij het voorgestelde Partnership Framework. De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich hierbij aan.

Het *Partnership Framework* sluit op maat gesneden afspraken met geselecteerde landen waar veel migranten/vluchtelingen vandaan komen, om zo beter de migratie te beheersen of te reguleren. De leden van de fractie van GroenLinks zijn het eens met het standpunt van de Nederlandse regering dat de overige doelstellingen van het buitenlands beleid, zoals bevordering van inclusieve economische groei, gelijkheid, mensenrechten, veiligheid en democratie niet uit het oog moeten worden verloren. Betekent dit dat u ook van mening bent dat de migratiedoelstelling niet altijd de hoogste prioriteit dient te krijgen, en dat de doelstellingen gelijkwaardig zijn aan elkaar, of is er een andere rangorde? De Commissie vindt dat het beleid op alle gebieden, zoals van onderwijs, onderzoek, klimaatverandering, energie, milieu en landbouw onderdeel moeten worden van de afspraken over migratie. Heeft het EU beleid op deze terreinen niet zelfstandige doelstellingen waar de EU belang bij heeft dat die gerealiseerd worden, zoals de klimaatdoelstellingen of verhoging van het opleidingsniveau en economische groei? In welke omstandigheden is Nederland bereid om afbreuk te doen aan die doelstellingen?

De leden van de fractie van GroenLinks beschouwen de mensenrechten als een randvoorwaarde en niet als een concurrerende doelstelling. Bent u het daarmee eens? Kan u zich voorstellen dat de migratiedoelstelling van buitenlandbeleid of ontwikkelingssamenwerking soms op gespannen voet kan staan met een van de andere doelstellingen, en zo ja, wat bepaalt dan welke doelstelling voorrang hoort te worden verleend? De leden van de fractie van GroenLinks lezen de voorstellen zo, dat ze beogen de EU laten ingrijpen op de migratieroute of in het land van herkomst, om te voorkomen dat migranten de buitengrenzen van de EU bereiken. De migratie/ vluchteling-producerende landen waar de voorstellen zich op richten zijn in essentie ontwikkelingslanden in Afrika en Azië die zelf geen of een slecht functionerende asielprocedure en -bescherming kennen, of waar mensen het regime ontvluchten.[5] Hoe meent u dat is te voorkomen dat ter uitvoering van dergelijke afspraken de mensenrechten worden geschonden of noodzakelijke bescherming wordt onthouden in de zin van het Vluchtelingenverdrag (denk aan de huidige push-backs door de Turkse grenswachters aan de Turks-Syrische grens)? Welke waarborgen worden (of dienen volgens u te worden) ingebouwd om dergelijke risico's uit te sluiten en om te monitoren op deze risico's? In hoeverre vormen deze afspraken (het risico op) een inbreuk op het recht een land te verlaten in de zin van artikel 13 lid 2 UVRM en artikel 12 lid 2 IVBPR-verdrag, en wat wordt er gedaan om een schending te voorkomen? Welke eisen stelt de Nederlandse regering bij afspraken over het tegenhouden van (door)mi-

---

[4] Commissiemededeling over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda (COM(2016)385), zie Edossier **E160022** op www.europapoort.nl.

[5] Bijvoorbeeld: https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/eu-risks-fuelling-horrific-abuse-of-refugees-and-migrants-in-Libya/.

gratie of terugkeer aan de mensenrechtenstandaarden die dat land van herkomst of transit moet naleven, met betrekking tot bescherming, maar ook basisvoorzieningen?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn bezorgd over de kennelijk grote weerstand onder de lidstaten om de plannen mee te financieren. Toch kan een robuust beleid om de oorzaken van migratie aan te pakken niet zonder substantiële financiële ondersteuning. Bent u het daarmee eens? De niet-nakoming van afspraken om in opvang in de regio te investeren, vormen een belangrijke oorzaak van het besluit van vluchtelingen om door te migreren naar plaatsen waar wel voldoende voedselvoorziening, veiligheid en onderwijs is. Hoe denkt u te kunnen voorkomen dat ook de nieuwe plannen van de Commissie onuitgevoerd blijven als gevolg van gebrek aan financieel commitment van de lidstaten?

Wat is tot nu toe de ervaring van de EU of van de Nederlandse regering met de mate van effectiviteit van het «more for more»-principe? U noemt in uw BNC-fiche de verplichting tot terugname van de eigen onderdanen voor herkomstlanden, maar is het juist dat ook transitlanden kunnen worden gekort wanneer zij weigeren om migranten opnieuw toe te laten die alleen door hun land zijn gereisd op weg naar Europa? Zij hebben geen internationale plicht om die verantwoordelijkheid over te nemen. Welke rechtvaardiging ziet u in deze situaties voor het korten op bijvoorbeeld de armoedebestrijding? Deelt u de opvatting van de leden van de fractie van GroenLinks dat met dergelijke kortingen juist niet de bronoorzaken van (door)migratie worden aangepakt, omdat het betreffende land steun voor economische groei en de ontwikkeling naar democratie en de rechtsstaat kwijt raakt? Is het zelfs niet zo dat hiermee kan worden bijgedragen aan de bronoorzaken, zoals bijvoorbeeld in het geval van Eritrea, waar de regering aanspraak maakt op 200 miljoen in het kader van migratiebeperking, terwijl het Eritrese regime met zijn schrikbewind juist verantwoordelijk is voor een significant deel van de vluchtelingen naar Europa? Op basis van artikel 208 VWEU is het hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking armoedebestrijding. In hoeverre is de inzet van ontwikkelingsgelden als positieve of negatieve prikkel voor migratiebestrijding in overeenstemming met deze juridische basis?
Kan u inzicht geven in welke lidstaten positief en welke negatief staan tegenover de inzet van ontwikkelingssamenwerking en handelsvoordeel als negatieve prikkel?

De commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad ziet de beantwoording van bovenstaande vragen graag binnen zes weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
G. Markuszower

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2016

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de schriftelijke vragen gesteld door de leden van de fracties van GroenLinks en de SP naar aanleiding van de behandeling van de Commissiemededeling over de externe dimensie van migratie in de commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad op 28 juni 2016. Deze vragen werden ingezonden op 15 juli 2016 met kenmerk 159557u.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

**Antwoorden van de Minister van Buitenlandse Zaken op vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de SP over de Mededeling van de Europese Commissie over de externe dimensie van migratie.**

*Doelstellingen van het extern beleid*

Het Partnership Framework sluit op maat gesneden afspraken met geselecteerde landen waar veel migranten/vluchtelingen vandaan komen, om zo beter de migratie te beheersen of te reguleren.
De leden van de fractie van GroenLinks zijn het eens met het standpunt van de Nederlandse regering dat de overige doelstellingen van het buitenlands beleid, zoals bevordering van inclusieve economische groei, gelijkheid, mensenrechten, veiligheid en democratie niet uit het oog moeten worden verloren. Betekent dit dat u ook van mening bent dat de migratiedoelstelling niet altijd de hoogste prioriteit dient te krijgen, en dat de doelstellingen gelijkwaardig zijn aan elkaar, of is er een andere rangorde? De Commissie vindt dat het beleid op alle gebieden, zoals van onderwijs, onderzoek, klimaatverandering, energie, milieu en landbouw onderdeel moeten worden van de afspraken over migratie. Heeft het EU beleid op deze terreinen niet zelfstandige doelstellingen waar de EU belang bij heeft dat die gerealiseerd worden, zoals de klimaatdoelstellingen of verhoging van het opleidingsniveau en economische groei? In welke omstandigheden is Nederland bereid om afbreuk te doen aan die doelstellingen?

**1. Antwoord van het kabinet**
**Op 24 juni 2016 is uw Kamer met een BNC-fiche geïnformeerd over de Commissiemededeling externe dimensie migratie en de Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel (Kamerstuk 22 112, nr. 2157). Hierin is uiteen gezet dat het kabinet de voorgestelde aanpak om irreguliere migratie beter te beheersen via afspraken met een aantal geselecteerde herkomst-, transit- en opvanglanden[6] op hoofdlijnen steunt. In opdracht van de Europese Raad[7] en in nauwe samenwerking met de Commissie en lidstaten, zal de Hoge Vertegenwoordiger deze afspraken met de geïdentificeerde landen uitwerken. Binnen deze zogenoemde compacts moeten de relevante beleidsterreinen en migratiedoelstellingen een plek krijgen en zo bijdragen aan de aanpak van grondoorzaken van migratie, betere opvang in de regio, een effectieve samenwerking op terugkeer en de ontmanteling van het cynische bedrijfsmodel van mensensmokkelaars.**

**Dat verschillende instrumenten waarover de EU en de lidstaten beschikken ingezet worden voor de compacts, waaronder ontwikkelingssamenwerking, betekent niet dat de doelstellingen van het externe EU beleid uit het oog verloren worden. Integendeel. Deze overlappen grotendeels met de migratieagenda en kunnen elkaar versterken. Om ervoor te zorgen dat mensen geen noodzaak voelen om te migreren, moeten ze een toekomst kunnen opbouwen voor zichzelf en hun kinderen in eigen land of regio. EU-beleid op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, mensenrechten, vrede en veiligheid, onderwijs, private sector en klimaatverandering draagt daaraan bij. Doelstellingen op het gebied van klimaat, opleidingsniveau en economische groei hoeven volgens het kabinet dan ook niet te concurreren met de**

---

[6] Libanon, Jordanië, Mali, Niger, Senegal, Nigeria en Ethiopië.
[7] Zie ER conclusies van 28 juni 2016, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/28-euco-conclusions/.

**migratie agenda. Wel is het van belang dat de EU hier voldoende aandacht voor houdt.**

**Mochten er gevallen zijn waarbij er sprake blijkt te zijn van strijdigheid, verwacht het kabinet dat de Hoge Vertegenwoordiger in overleg met de Commissie en de lidstaten een zorgvuldige afweging maakt, uiteraard met in achtneming van de op de verschillende terreinen geldende internationale verdragsverplichtingen.**

*Mensenrechten*

De leden van de fractie van GroenLinks beschouwen de mensenrechten als een randvoorwaarde en niet als een concurrerende doelstelling. Bent u het daarmee eens? Kan u zich voorstellen dat de migratiedoelstelling van buitenlandbeleid of ontwikkelingssamenwerking soms op gespannen voet kan staan met een van de andere doelstellingen, en zo ja, wat bepaalt dan welke doelstelling voorrang hoort te worden verleend? De leden van de fractie van GroenLinks lezen de voorstellen zo, dat ze beogen de EU laten ingrijpen op de migratieroute of in het land van herkomst, om te voorkomen dat migranten de buitengrenzen van de EU bereiken. De migratie/vluchteling-producerende landen waar de voorstellen zich op richten zijn in essentie ontwikkelingslanden in Afrika en Azië die zelf geen of een slecht functionerende asielprocedure en -bescherming kennen, of waar mensen het regime ontvluchten. Hoe meent u dat is te voorkomen dat ter uitvoering van dergelijke afspraken de mensenrechten worden geschonden of noodzakelijke bescherming wordt onthouden in de zin van het Vluchtelingenverdrag (denk aan de huidige push-backs door de Turkse grenswachters aan de Turks-Syrische grens)? Welke waarborgen worden (of dienen volgens u te worden) ingebouwd om dergelijke risico's uit te sluiten en om te monitoren op deze risico's? In hoeverre vormen deze afspraken (het risico op) een inbreuk op het recht een land te verlaten in de zin van artikel 13 lid 2 UVRM en artikel 12 lid 2 IVBPR verdrag, en wat wordt er gedaan om een schending te voorkomen? Welke eisen stelt de Nederlandse regering bij afspraken over het tegenhouden van (door)migratie of terugkeer aan de mensenrechtenstandaarden die dat land van herkomst of transit moet naleven, met betrekking tot bescherming, maar ook basisvoorzieningen?

**2. Antwoord van het kabinet**
**Net als op andere beleidsterreinen ziet het kabinet mensenrechten niet als concurrerende doelstelling van de migratie agenda (zie antwoord op vraag 1), wel als randvoorwaarde. In Europees verband pleit Nederland ervoor dat mensenrechten integraal onderdeel vormen van de afspraken in de compacts, net als overigens afspraken over de bescherming van vluchtelingen, toegang tot basisvoorzieningen en werk. Het gaat om een breed pakket. De afspraken in het kader van de compacts moeten alle internationale mensenrechtenverplichtingen in acht nemen. Daarnaast kunnen mogelijkheden benut worden om mensenrechten actief te bevorderen, bijvoorbeeld via trainingen als onderdeel van grensbewakingsprojecten.**

**Een van de doelstellingen van de externe migratie agenda is om opvang in de regio te verbeteren, zodat mensen een veilig bestaan op kunnen bouwen in eigen regio en geen noodzaak voelen om de gevaarlijke tocht naar Europa te ondernemen. Daartoe worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt met opvanglanden over de duurzame integratie van vluchtelingen en worden ze ondersteund in het verlenen van toegang tot onderwijs, werk,**

**en gezondheidszorg. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om een inperking van het recht een land te verlaten. De afspraken die in het kader van de compacts worden gemaakt vormen dan ook geen inbreuk op artikel 13 lid 2 UVRM en artikel 12 lid 2 IVBPR. Landen zijn tegelijkertijd wel soeverein om een eigen toelatingsbeleid te voeren en in dit verband te bepalen wie zij wel en niet toelaten. Daarbij zullen personen die een beroep op internationale bescherming doen, te allen tijden moeten worden toegelaten waarbij het principe van non-refoulement uiteraard gerespecteerd moet worden. Landen zijn echter niet verplicht om personen die geen beroep op bescherming doen toe te laten tot hun grondgebied om daarover door te reizen richting een voorkeursbestemming. Dit wordt ook in VN-verband erkend.**

**Het kabinet neemt de zorgen van mensenrechten- en ontwikkelingsorganisaties over de uitvoering van afspraken op het gebied van migratie zeer serieus en is hierover regelmatig met hen in gesprek. De EU blijft daarnaast de dialoog aangaan met de betreffende landen over mensenrechten en de naleving van internationale mensenrechtenverdragen.**

*Financiering*

De leden van de fractie van GroenLinks zijn bezorgd over de kennelijk grote weerstand onder de lidstaten om de plannen mee te financieren. Toch kan een robuust beleid om de oorzaken van migratie aan te pakken niet zonder substantiële financiële ondersteuning. Bent u het daarmee eens? De niet-nakoming van afspraken om in opvang in de regio te investeren, vormen een belangrijke oorzaak van het besluit van vluchtelingen om door te migreren naar plaatsen waar wel voldoende voedselvoorziening, veiligheid en onderwijs is. Hoe denkt u te kunnen voorkomen dat ook de nieuwe plannen van de Commissie onuitgevoerd blijven als gevolg van gebrek aan financieel commitment van de lidstaten?

**3. Antwoord van het kabinet**
**De voorstellen zoals beschreven in de Mededeling externe dimensie migratie vragen om een substantiële investering. Het kabinet erkent dat financiële middelen nodig zijn voor het slagen van de compacts, maar acht het niet realistisch en niet wenselijk dat lidstaten de EU bijdragen aan de trustfondsen voor Afrika en de Syrië-regio «matchen», zoals de Commissie verzoekt in haar Mededeling. Dit hebben de lidstaten ook nooit toegezegd. Het is zinvoller om eventuele extra middelen te mobiliseren zodra helder is wat daarvoor per land nodig is. Dat is nu nog niet het geval. Zoals uiteengezet in het BNC-fiche, vindt het kabinet dat maatregelen die voortvloeien uit de compacts primair gefinancierd dienen te worden binnen de plafonds van het meerjarige financieel kader 2017–2020 en het Europees Ontwikkelingsfonds. Overigens is het kabinet van mening dat positieve prikkels niet alleen in de vorm van extra financiële steun gezocht moeten worden, maar ook andere terreinen zouden moeten omvatten.**

*Positieve en negatieve prikkels*

Wat is tot nu toe de ervaring van de EU of van de Nederlandse regering met de mate van effectiviteit van het «more for more»-principe? U noemt in uw BNC-fiche de verplichting tot terugname van de eigen onderdanen voor herkomstlanden, maar is het juist dat ook transitlanden kunnen worden gekort wanneer zij weigeren om migranten opnieuw toe te laten die alleen door hun land zijn gereisd op weg naar Europa? Zij hebben

geen internationale plicht om die verantwoordelijkheid over te nemen. Welke rechtvaardiging ziet u in deze situaties voor het korten op bijvoorbeeld de armoedebestrijding? Deelt u de opvatting van de leden van de fractie van Groen-Links dat met dergelijke kortingen juist niet de bronoorzaken van (door)migratie worden aangepakt, omdat het betreffende land steun voor economische groei en de ontwikkeling naar democratie en de rechtsstaat kwijt raakt? Is het zelfs niet zo dat hiermee kan worden bijgedragen aan de bronoorzaken, zoals bijvoorbeeld in het geval van Eritrea, waar de regering aanspraak maakt op 200 miljoen in het kader van migratiebeperking, terwijl het Eritrese regime met zijn schrikbewind juist verantwoordelijk is voor een significant deel van de vluchtelingen naar Europa?

**4. Antwoord van het kabinet**
**In lijn met de uitkomsten van de Valletta-top, is het uitgangspunt van de compacts een breed partnerschap op basis van gelijkwaardigheid en maatwerk, waaruit voor beide partijen voordeel te behalen valt. Deze positieve koppeling is volgens het kabinet de meest effectieve manier om resultaten te boeken, bijvoorbeeld op het terrein van opvang en bescherming van vluchtelingen, de aanpak van grondoorzaken of samenwerking op terugkeer. Dit geldt voor herkomst-, transit- en opvanglanden.**

**Tegelijkertijd worden negatieve prikkels niet uitgesloten. Negatieve prikkels kunnen bijvoorbeeld worden ingezet wanneer afspraken niet worden nageleefd. Conform het advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken is het kabinet van mening dat eventuele negatieve maatregelen eerst en vooral binnen het migratiedomein gezocht moeten worden. Dat betekent niet dat maatregelen daarbuiten op voorhand worden uitgesloten. Het kabinet zal elk voorstel voor negatieve prikkels zorgvuldig beoordelen op verwachte effectiviteit en proportionaliteit. Uiteindelijk gaat het om maatwerk per land waarbij de mogelijke impact op bredere belangen (waaronder grondoorzaken van migratie) en doelgroepen (zoals de allerarmsten) zal worden meegewogen.**

**Er op dit moment geen sprake van een compact met Eritrea, zoals in de vragen wordt verondersteld. Het EU-meerjarenprogramma dat op 17 november 2015 is vastgesteld met een voorziene omvang van EUR 200 miljoen is gericht op sociaaleconomische ontwikkeling. Directe steun aan de overheid is niet aan de orde.**

Op basis van artikel 208 VWEU is het hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking armoedebestrijding.
In hoeverre is de inzet van ontwikkelingsgelden als positieve of negatieve prikkel voor migratiebestrijding in overeenstemming met deze juridische basis?

**5. Antwoord van het kabinet**
**Zoals omschreven in antwoord 1, beschouwt het kabinet de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking niet als strijdig met de migratie agenda. Artikel 208 van het werkingsverdrag van de Europese Unie (WVEU), waarin armoedebestrijding als hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking is vastgelegd, blijft leidend. Immers, dit doel verandert niet in de context van de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie. De EU heeft de ruimte om te bepalen met wie wordt samengewerkt, hoe die samenwerking wordt vormgegeven en welke middelen daarvoor worden ingezet – bijvoorbeeld via de voorgestelde compacts.**

**Artikel 21, lid 3 WVEU bepaalt daarnaast dat de EU toeziet op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden, waaronder op het terrein van migratie.**

Kan u inzicht geven in welke lidstaten positief en welke negatief staan tegenover inzet van ontwikkelingssamenwerking en handelsvoordeel als negatieve prikkel?

**6. Antwoord van het kabinet**
**De voorkeur voor de inzet van positieve prikkels wordt breed gedeeld binnen de EU instellingen en lidstaten.**